Deutscher Bundestag **Drucksache 18/10528**

18. Wahlperiode 30.11.2016

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entschließungsantrag

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/9522, 18/9954, 18/10523 –

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz – BTHG)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung:

Mit der Ratifikation am 24. Februar 2009 trat das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen am 26. März 2009 auch in Deutschland in Kraft. Das Übereinkommen (im Folgenden UN-Behindertenrechtskonvention oder UN-BRK genannt) fußt auf der Grundlage der bereits bestehenden Menschenrechtsübereinkommen und konkretisiert insofern die grundlegenden Menschenrechte für Menschen mit Behinderungen. Vor dem Hintergrund weitreichender Diskriminierungserfahrungen von Menschen mit Behinderungen gilt die UN-BRK daher zu Recht als ein Meilenstein auf dem Weg hin zu ihrer vollumfänglichen und wirksamen Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft. Wichtige Grundpfeiler des Übereinkommens sind in diesem Zusammenhang die Gewährleistung einer selbstbestimmten Lebensführung sowie die Gleichberechtigung von Menschen mit und ohne Behinderungen.

Ziel ist der Aufbau und Erhalt einer alle Gesellschafts- und Lebensbereiche umfassenden inklusiven Gesellschaft. Der nun vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen (Bundesteilhabegesetz) orientiert sich an diesen Vorgaben. Mit der im Rahmen dieses Gesetzes zu vollziehenden Reform der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen sowie der darüber hinausgehenden zahlreichen Änderungen bereits bestehender gesetzlicher Regelungen, insbesondere in den derzeitigen Sozialgesetzbüchern IX und XII, sollen die Lebenslagen der Menschen mit Behinderungen im Lichte der UN-Behindertenrechtskonvention weiter verbessert werden. Vor diesem Hintergrund stellt der vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen einen bedeutenden weiteren Schritt auf dem Weg hin zu einer vollumfänglichen, selbstbestimmten und gleichberechtigten Teilhabe

von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gemeinschaft dar. Der Deutsche Bundestag erwartet, dass die Verwaltungen von Bund, Ländern und Kommunen das mit dem Bundesteilhabegesetz geschaffene neue Recht in der konkreten Rechtsanwendung stets im Lichte der UN-BRK umsetzen werden.

II. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Modellhafte Erprobung zentraler Neuregelungen in der Eingliederungshilfe

Mit der Neuausrichtung der Eingliederungshilfe ist ein Systemwechsel verbunden, der zu großen Unsicherheiten über die Wirkung der neuen Regelungen bei den betroffenen Menschen mit Behinderungen, den Leistungsträgern und den Leistungserbringern führt. Die bereits in Artikel 25 Absatz 2 des Bundesteilhabegesetzes angelegte Untersuchung und Begleitung der neu eingeführten Regelungen der Eingliederungshilfe wird daher um eine vorbereitende und wissenschaftlich begleitete Modellphase in den Jahren 2017 bis 2021 erweitert.

Die reformierte Eingliederungshilfe soll noch vor Inkrafttreten zum 1.1.2020 bzw. vor Inkrafttreten der Regelungen zum leistungsberechtigten Personenkreis zum 1.1.2023 hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen modellhaft erprobt werden. In den Blick dieser Untersuchung genommen werden sollen insbesondere die Regelungen

- zu den Assistenzleistungen in der Sozialen Teilhabe, insbesondere Assistenzleistungen für Personen, die ein Ehrenamt ausüben (§ 113 SGB IX Absatz 2 Nummer 2 i. V. m. § 78 Absatz 5 SGB IX),
- zum Verhältnis von Leistungen der Eingliederungshilfe und Leistungen der Pflege bei Leistungstatbeständen, die Bestandteil beider Leistungssysteme sind (§ 91 SGB IX),
- für Menschen mit Behinderungen und Pflegebedarf, wenn die Leistungen der Eingliederungshilfe auch die Leistungen der Hilfe zur Pflege umfassen (§103 Absatz 2 SGB IX),
- zum Wunsch und Wahlrecht (§ 104 Absätze 2 und 3 SGB IX),
- zur gemeinsamen Inanspruchnahme von Leistungen (§116 Absatz 2 SGB IX),
- zur Gesamtplanung, dabei insbesondere zu den Instrumenten der Bedarfsermittlung (Kapitel 7 SGB IX),
- zu den Auswirkungen der Trennung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen auf die Anerkennung von Bedarfen für Unterkunft und Heizung (§ 42b Absätze 2, 5 und 6 SGB XII) und
- die Bezüge zu anderen Leistungen der sozialen Sicherung, insbesondere soweit sie Gegenstand des Gesamtplanverfahrens sind, wie z.B. verfügbare Bargeldleistungen nach dem SGB XII für die Leistungsberechtigten.

In dieser Modellphase sollen in jedem Bundesland „Modellträger der Eingliederungshilfe“ ausgewählt werden, in denen das zukünftige Recht „virtuell“ anhand konkreter Einzelfälle bereits im Vorfeld angewandt wird. Der Bundestag bittet die Länder und Kommunen, hieran mitzuwirken.

Die Modellphase soll wissenschaftlich begleitet werden. Selbstvertretungsorganisationen von Menschen mit Behinderungen und die Leistungserbringer sollen beteiligt werden. Die Ergebnisse der Modellphase sollen bis Ende 2018 in einem ersten Bericht dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat vorgelegt werden. Der Deutsche Bundestag soll sich mit diesem Bericht befassen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Wissenschaftliche Untersuchung zum leistungsberechtigten Personenkreis (§ 99 SGB IX)

   Ziel der teilhabeorientierten Neuregelung zum leistungsberechtigten Personenkreis ist es den heutigen leistungsberechtigten Personenkreis unverändert zu lassen. Im Jahr 2017 soll daher eine wissenschaftliche Untersuchung ausschließlich zur Regelung des leistungsberechtigten Personenkreises der Eingliederungshilfe durchgeführt werden (§ 99 SGB IX). Mit der Untersuchung soll festgestellt werden, ob dieses Ziel – den leistungsberechtigten Personenkreis unverändert zu lassen – erreicht werden kann. Vor diesem Hintergrund soll die Regelung noch vor ihrem Inkrafttreten auf ihre Wirkungen untersucht werden, um dem Gesetzgeber Hinweise auf die zu bestimmenden Inhalte des konkretisierenden Bundesgesetzes nach Artikel 25a zu geben. Das Ergebnis dieser Untersuchung soll dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juni 2018 in einem Bericht vorgelegt werden. Der Deutsche Bundestag soll sich mit diesem Bericht befassen.

   Die Untersuchung soll auch Hinweise darauf geben, ob die neue Regelung ab dem Jahr 2019 gegebenenfalls in einer modifizierten Variante in die vorbereitende Modellphase (Ziffer III.1) integriert wird. Die Ergebnisse der Modellphase sollen bis spätestens Ende 2021 vorliegen, so dass der Gesetzgeber noch vor dem 1. Januar 2023 Gelegenheit hat, gegebenenfalls Veränderungen vorzunehmen.

3. Untersuchung über die finanziellen Auswirkungen auf Länder und Gemeinden

   Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung die Sorge geäußert, dass die finanziellen Auswirkungen von den im Gesetzentwurf dargestellten Prognosen abweichen und es zu Mehrbelastungen für die Länder und Gemeinden kommt. Daher sollen die Maßnahmen mit erheblichen Kostenfolgen auf ihre Haushaltswirksamkeit hin untersucht werden. Zu den Maßnahmen mit wesentlichen finanziellen Auswirkungen gehören die

   - verbesserte Einkommens- und Vermögensanrechnung,
   - Einführung des Budgets für Arbeit und der anderen Leistungsanbieter,
   - neuen Leistungskataloge für die soziale Teilhabe und die Teilhabe an Bildung,
   - Trennung der Fachleistungen der Eingliederungshilfe von den Leistungen zum Lebensunterhalt,
   - Einführung eines trägerübergreifenden Teilhabeplanverfahrens sowie
   - die Einführung von Frauenbeauftragten in den Werkstätten für behinderte Menschen.

   Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales soll dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in den Jahren 2019 und 2022 hierzu berichten. Der Deutsche Bundestag soll sich mit diesen Berichten befassen. Grundlage der Berichte sollen die in der Bundesstatistik für die Sozialhilfe und die Eingliederungshilfe vorliegenden Daten über die jährlichen Einnahmen und Ausgaben sowie Sondererhebungen zu den Finanzwirkungen der genannten Maßnahmen sein. Bei der Erstellung des Berichts soll das Bundesministerium für Arbeit und Soziales auch die nach Landesrecht unterschiedlich geregelte Kostenverteilung in den Bundesländern berücksichtigen.

4. Leistungen zur Teilhabe an Bildung

   § 75 Absatz 2 SGB IX zählt mögliche unterstützende Leistungen als Hilfen zur Wahrnehmung von Bildungsangeboten nicht abschließend auf. Im Sinne des lebenslangen Lernens können diese unter Umständen Angebote der Erwachsenenbildung einschließen. Träger und Anbieter öffentlicher Erwachsenenbildung und Weiterbildung sind unter anderem die Volkshochschulen, gewerkschaftliche und kirchliche Einrichtungen, Bildungswerke, Akademien, Bildungszentren der

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Kammern (z. B. Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer) oder private Bildungseinrichtungen.

5. Stärkung des Betrieblichen Eingliederungsmanagements

   Das Betriebliche Eingliederungsmanagement ist ein organisierter und kooperativer Suchprozess, um zu klären, wie ein Arbeitsplatz bei längerer oder wiederholter krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit erhalten werden kann. Eine auf Ebene der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation abgeschlossene gemeinsame Empfehlung der Rehabilitationsträger zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement, welche konkrete verfahrensrechtliche Mindeststandards verlangt, könnte für alle Verfahrensbeteiligte ein Anlass sein, die Suche nach dem für die betriebliche Situation geeigneten Verfahren aufzunehmen oder zu intensivieren und auf diesem Weg zugleich den präventiven Arbeitsschutz zu fördern. Dabei sollte insbesondere die Interessenlage kleiner und mittlerer Unternehmen berücksichtigt werden. Hier fehlt es häufig an den personellen und fachlichen Ressourcen, die für die Einführung eines Betrieblichen Eingliederungsmanagements notwendig sind. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird deshalb gebeten, die Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation aufzufordern, eine entsprechende gemeinsame Empfehlung zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement zu vereinbaren.

6. Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation

   Die Aufgaben der in § 39 SGB IX genannten Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation als Arbeitsgemeinschaft (BAR) im Sinne von § 94 SGB X werden in den bisherigen Strukturen der bestehenden BAR wahrgenommen. Die Mitgliedschaftsrechte der bestehenden BAR e. V. bleiben hiervon unberührt.

   Mit dem Bundesteilhabegesetz wurde in § 39 SGB IX die gemeinsame Forderung der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) nach expliziter gesetzlicher Normierung der BAR unter der Maßgabe aufgegriffen, dass die Vereinigung der Rehabilitationsträger bereits vollzogen war. Sie hat sich im Rahmen des im gegliederten System der Sozialversicherung maßgebenden Prinzips der Selbstverwaltung einen Organisationsrahmen als Verein (BAR e. V.) gegeben. Diese Strukturen sollen durch das Bundesteilhabegesetz nicht beeinträchtigt oder nachträglich durch sozialrechtliche Regelungen überlagert werden.

   In der nun erstmals gesetzlich fixierten Aufgabe der Rehabilitationsträger, eine Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation i. S. v. § 94 SGB X zu bilden, ist kein neuer Errichtungsauftrag zu erkennen. Die bereits bestehende BAR bildet weiterhin den operativen Rahmen für die Organisation und Gestaltung der trägerübergreifenden Zusammenarbeit der Rehabilitationsträger. Die gesetzliche Neuregelung bildet insoweit ausschließlich den Status quo ab. Die Schaffung von Parallelstrukturen oder einem isolierten Nebeneinander der bisherigen BAR und einer „BAR nach § 94 SGB X“ ist nicht beabsichtigt. Insbesondere bleiben die Mitglieder- und Gremienstrukturen sowie ihre Entscheidungskompetenzen durch diese Änderung unberührt und die Rolle der Sozialpartner in der BAR unverändert erhalten.

7. Modellvorhaben zur Stärkung der Rehabilitation

   Das Bundesteilhabegesetz verpflichtet die Träger von Maßnahmen zur Rehabilitation, insbesondere die gesetzliche Rentenversicherung, frühzeitig drohende Behinderungen zu erkennen und gezielt Maßnahmen noch vor Eintritt der Rehabilitation zu ergreifen. Ziel ist es, bereits vor Eintritt einer chronischen Erkrankung oder Behinderung durch geeignete präventive Maßnahmen entgegenzuwirken und die Erwerbsfähigkeit zu erhalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Dies ist nicht zuletzt angesichts der stark wachsenden Anzahl erworbener seelischer Beeinträchtigungen und psychischer Erkrankungen von wesentlicher Bedeutung. Psychische Störungen führen besonders oft zu Arbeitsunfähigkeit, Leistungsminderung und damit zu hohen finanziellen Belastungen für die Wirtschaft und die Sozialleistungssysteme. Sie sind seit dem Jahr 2001 der häufigste Grund für die Bewilligung einer Erwerbsminderungsrente.

Ziel der in § 11 SGB IX verankerten Modellvorhaben ist es, die sozialrechtlichen Grundprinzipien „Prävention vor Rehabilitation" und „Rehabilitation vor Rente" mit spezifischen Unterstützungsangeboten zu stärken und auf diese Weise Zugängen in die Erwerbsminderungsrente und in die Eingliederungshilfe frühzeitig vorzubeugen. Dies soll erreicht werden, indem Jobcenter und gesetzliche Rentenversicherung im Rahmen der Modellvorhaben über die vorhandenen Angebote des Rehabilitationssystems hinaus stärkere Aktivierungsmaßnahmen zur Vermeidung des Eintritts einer Behinderung oder einer chronischen Erkrankung entfalten. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf komplexe Krankheitsbilder und Diagnosen wie insbesondere psychische Beeinträchtigungen gerichtet werden.

Neben der unmittelbaren präventiven Wirkung auf die Erhaltung der Erwerbsfähigkeit können mit den Modellvorhaben aufgrund der Experimentierklausel auch Erkenntnisse für die künftige Fortentwicklung der bestehenden Förder-, Rehabilitations- und Teilhabeleistungen gewonnen werden.

8. Erhöhung des Vermögensschonbetrags in der Sozialhilfe

Trotz der allgemeinen Preisentwicklung hat eine substantielle Erhöhung des Vermögensschonbetrages in der Sozialhilfe nach der Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 des SGB XII seit 1988 nicht stattgefunden. Dieser beträgt seitdem in der Regel 2.600 Euro für jeden erwachsenen Leistungsbezieher. Die für erwerbstätige Menschen mit Behinderungen vorteilhaften Regelungen des Bundesteilhabegesetzes zur Einkommens- und Vermögensheranziehung in der Eingliederungshilfe, das heißt die Erhöhung des Vermögensfreibetrages auf rund 50.000 Euro und die vollständige Freistellung des Partnervermögens ab dem Jahr 2020, sind für Menschen mit Bezug von existenzsichernden Leistungen bedeutungslos. Dies gilt insbesondere für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen, die auch zukünftig auf existenzsichernde Leistungen nach dem SGB XII angewiesen sein werden. Auch sie haben das Recht auf eine Erhöhung ihres finanziellen Freiraums. Daher ist es geboten, neben der Anhebung der Einkommens- und Vermögensgrenzen in der Eingliederungshilfe auch den Vermögensschonbetrag in der Sozialhilfe anzuheben.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Vermögensschonbetrag in der Sozialhilfe zu erhöhen.

Die aufgrund von § 96 Absatz 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch erlassene Verordnung zur Durchführung des § 90 Absatz 2 Nummer 9 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch möge dergestalt geändert werden, dass die Höhe der kleineren Barbeträge oder sonstiger Geldwerte einheitlich für jede volljährige, leistungsberechtigte Person (einschließlich Beziehern von Eingliederungshilfe, Hilfe zur Pflege und Blindenhilfe) sowie für jede sonstige in § 19 Absatz 1 bis 3 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch genannte leistungsberechtigte Person (insbesondere Ehe- und Lebenspartner) auf jeweils 5.000 Euro pro Person festgelegt wird. Eine im Verhältnis entsprechende Anhebung möge auch für den Betrag für Personen, die unterhalten werden (insbesondere Kinder von Leistungsberechtigten), erfolgen.

Die Erhöhung der Vermögensschongrenzen gelte für alle Leistungsberechtigten im SGB XII unabhängig von der Art ihres Bedarfs. Für alle volljährigen Personen, die zu einer sozialhilferechtlichen Einstandsgemeinschaft nach § 19 SGB XII gehören, sowie

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

für alleinstehende Minderjährige Personen sollten einheitlich 5.000 Euro als kleinere Barbeträge oder sonstige Geldwerte gelten, von deren Einsatz und Verwertung die Sozialhilfe nicht abhängig gemacht werden darf. Hinzu kommen weitere 500 Euro für jede Person, die von einer in der Einstandsgemeinschaft lebendenden volljährige Person und deren Partnerin oder Partner überwiegend unterhalten wird. Mit dieser Anhebung soll der notwendige Spielraum für das selbstbestimmte Wirtschaften der Leistungsberechtigten sichergestellt werden. Die neue Festsetzung der Beträge soll sich an das ursprüngliche Verhältnis der Vermögensfreibeträge zum damaligen bundesdurchschnittlichen Eckregelsatz (heute ersetzt durch Regelbedarfsstufe 1) bei Erlass der Verordnung im Jahre 1987 anlehnen. Seitdem ist keine substanzielle Anhebung der Beträge mehr erfolgt. Daher möge nun eine einheitliche Festlegung auf volle, handhabbare Beträge erfolgen.

Die Erhöhung des Vermögensschonbetrages führt zu Mehrkosten im Umfang von rund 40 Mio. Euro jährlich. Diese sowie die mit der Erhöhung des Arbeitsförderungsgeldes verbundenen Mehrkosten sollen hälftig vom Bund und den Ländern getragen werden.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird aufgefordert, einen entsprechenden Verordnungsentwurf vorzulegen.

Berlin, den 29. November 2016

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Thomas Oppermann und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.